

Desperate times, desperate measures?

Gastautorin

2020-03-18T07:53:54

Zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Bundestags in Zeiten von COVID-19



ALMA LIBAL

Von

Die Maßnahmen im Kampf gegen die Ausbreitung des COVID-19-Virus belasten mittlerweile den Alltag aller Bürgerinnen und Bürger in vielerlei Hinsicht, bis hin zur Verfügbarkeit von Toilettenpapier. Laut dem [Robert Koch-Institut](#) werden sich bis zu 70 % der Bevölkerung mit dem Virus infizieren und unter Umständen für unterschiedlich lange Zeiträume ihre Funktionen nicht wahrnehmen können. Diese Entwicklung macht auch vor dem Bundestag nicht halt, von dessen 709 Mitgliedern sich mittlerweile auch einige in (Selbst-)Quarantäne befinden. Erste [Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit](#) des Parlaments wurden bereits eingeleitet, wie die Ausdehnung der Abstimmungszeit bei namentlichen Abstimmungen und die Absage aller Besucherveranstaltungen, um die Gesundheit der Abgeordneten zu schützen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie es um dringende Gesetzgebungsvorhaben steht, wenn der Bundestag aufgrund der Anzahl der sich in Quarantäne befindenden Abgeordneten nicht mehr in beschlussfähiger Größe zusammentreten kann.

Wie von Christian Pestalozza in einem [Interview mit dem „Cicero“](#) bereits dargelegt, ist dies unproblematisch, solange sich keiner der Abgeordneten auf die mangelnde Beschlussfähigkeit des Bundestags beruft. Das Grundgesetz trifft keine Aussage bzgl. der Beschlussfähigkeit des Bundestags. [Art. 42 Abs. 2 GG](#) spricht lediglich von der „Mehrheit der abgegebenen Stimmen“, die für einen wirksamen Beschluss notwendig sind. Laut [§ 45 GO-BT](#) liegt Beschlussfähigkeit vor, wenn die Mehrheit der Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist. Diese wird grundsätzlich vermutet und muss erst von den Abgeordneten [angezweifelt](#) werden, um sodann die Beschlussfähigkeit aufheben zu können.

Diese Betrachtung vernachlässigt jedoch die Probleme, die dadurch entstehen könnten, dass die gewählten Mehrheiten im Bundestag aufgrund eines hohen Krankenstands nicht mehr durch ausreichende Abgeordnete repräsentiert werden oder dass sich die Mehrheitsverhältnisse ins Gegenteil verkehren. Dieser Entwicklung kann zunächst durch die sog. „[Pairing-Vereinbarung](#)“ entgegengewirkt werden: Diese parlamentarischen Vereinbarungen sehen vor, dass bei Erkrankung eines Abgeordneten der Regierungsseite sich ein Abgeordneter der Opposition der Stimme enthält, um das Kräfteverhältnis im Parlament zu respektieren und zu wahren. Diese Absprache stellt aber keine ausreichende Grundlage dar, um der aktuellen Gefahrenlage zu begegnen. Denn ihrer Natur nach ist sie letztendlich unverbindlich, da sie durch das freie Mandat begrenzt sein muss. Außerdem ist sie als Ausnahmeregelung für Einzelfälle erdacht worden, und nicht dafür, um einen Parlamentsbetrieb im Angesicht gravierender Ausfälle auf beiden Seiten des Parlaments aufrecht zu erhalten.

Das Grundgesetz hat nicht besonders viel Fantasie, wenn es zu der Frage kommt, auf welche schweren Krisen es in dieser konkreten Hinsicht vorbereitet sein möchte. Zwar kennt es Grundrechtseinschränkungen zur Bekämpfung von Seuchen ([Art. 11, 13 GG](#)) oder bei Katastrophen ([Art. 35 GG](#) zur Amtshilfe). Doch die Möglichkeit einer Pandemie von dem oben beschriebenen Ausmaß gehört bislang nicht dazu. Dennoch gibt es mit den [Art. 115a ff. GG](#) einen Normenkomplex, der sich mit der Frage beschäftigt, wie zu verfahren wäre, wenn der Bundestag seiner verfassungsgemäßen Aufgabe nicht mehr nachkommen könnte.

Nur für den Fall: Die Notfallgesetzgebung im Angesicht „unüberwindlicher Hindernisse“

Die Normen zur Verabschiedung von Gesetzesvorhaben finden sich in den [Art. 76 ff. GG](#). Eine Ausnahme davon bildet [Art. 115e GG](#). Der Artikel setzt sich mit der Frage auseinander, was geschehen soll, wenn im Verteidigungsfall dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestags unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder dieser nicht beschlussfähig ist. Art. 115e GG sieht unter Absatz 1 vor, dass an dessen verfassungsrechtliche Stelle, genauso wie an die Stelle des Bundesrats, der [Gemeinsame Ausschuss nach Art. 53a GG](#) tritt.

Gleichzeitig mit den übrigen o.g. Normen bezüglich des Verteidigungsfalls wurde Art. 53a GG im Rahmen der Notstandsgesetze im Jahre 1968 in das Grundgesetz eingefügt. Anders als der Name zunächst vermuten lässt, ist er kein Bundestagsausschuss im engeren Sinne, sondern ein gemeinsames Gremium von Bundestag und Bundesrat. Da ihm ein eigener Abschnitt im Grundgesetz zuteil wird, hat das sog. „Notparlament“ den Rang, gleich dem Bundestag und dem Bundesrat, eines obersten Bundesorgans.

Die Zusammensetzung des [Gemeinsamen Ausschusses](#) besteht aus Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat und spiegelt die Machtverhältnisse zwischen den Gremien wider. Daher ist der Bundesrat mit 16, der Bundestag mit 32 Abgeordneten vertreten. Der Gemeinsame Ausschuss arbeitet aufgrund einer [Geschäftsordnung](#), die zu Beginn jeder Legislaturperiode vom Bundestag erneut angenommen wird.

Zugleich werden die Mitglieder des Ausschusses und ihre Stellvertreter anhand der Fraktionsstärke und des Vorschlags der Fraktionen bestimmt. Der Ausschuss besteht also durchgehend und müsste nicht erst im Notfall besetzt werden.

Der Eintritt des Gemeinsamen Ausschusses an die Stelle von Bundestag und Bundesrat erfolgt nicht qua Gesetz, denn das Grundgesetz definiert nicht, wann es von unüberwindlichen Hindernissen ausgeht. Die Mitglieder des Ausschusses müssen zunächst mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen feststellen, dass der Bundestag aufgrund der oben genannten Hindernisse nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder nicht beschlussfähig ist. Der Ausschuss setzt sich also selbst ein, was aus demokratischen Gesichtspunkten zumindest denkwürdig erscheint und ein Indiz für den absoluten Ausnahmecharakter dieses Organs ist. Im Rahmen einer Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten des Gemeinsamen Ausschusses für den Epidemiefall muss sehr konkret benannt werden, ab wann der Ausschuss zusammentreten darf, um über die Selbsteinsetzung abzustimmen. Anbieten würde sich hier der gleichzeitige Ausfall der Hälfte aller Abgeordneten in Anlehnung an § 45 GO-BT, welcher durch den Parlamentspräsidenten festzustellen wäre.

Die Frage, ob ein hoher Krankenstand oder auch bereits die bloße Quarantäne eines Großteils der Abgeordneten bereits ein „unüberwindliches“ Hindernis für die Arbeit des Bundestags darstellen, insbesondere in Zeiten von moderner Kommunikationstechnik, muss hier leider aus Platzgründen unbesprochen bleiben. Ein Kriterium, das für die Unüberwindlichkeit spräche, wäre die für die Abgeordneten bestehende Präsenzpflicht (vgl. [§ 14 AbgG](#) für Sitzungstage, mit unangenehmen finanziellen Folgen bei unentschuldigtem Fehlen).

Den gesetzgeberischen Möglichkeiten des Gemeinsamen Ausschusses sind durch Art. 115e Abs. 2 GG Grenzen gesetzt. So ist der Ausschuss nicht berechtigt, das Grundgesetz zu ändern oder gar ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen, Hoheitsrechte gem. Art. 23 Abs. 1 S. 2 oder Art. 24 Abs. 1 zu übertragen oder das Bundesgebiet gem. Art. 29 GG neu zu gliedern. Auch die Geltungsdauer der durch den Ausschuss erlassenen Gesetze ist begrenzt: [Art. 115k Abs. 2 GG](#) legt fest, dass Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuss beschlossen hat, sowie Rechtsverordnungen, die aufgrund dieser Gesetze erlassen worden sind, ein halbes Jahr nach Beendigung des Verteidigungsfalles automatisch außer Kraft treten.

Die Vorteile einer Erweiterung dieser Regelungen eines „Notfallparlaments“ auf einen Ausfall des Bundestags aus Gründen einer Pandemie beständen darin, dass die Gesetzgebung unter diesen Umständen nicht dahingehend dem Zufall überlassen wäre, welche glücklichen Abgeordneten zufällig von dem Virus verschont blieben und nach den dann gegebenen Mehrheitsverhältnissen u.U. zu dritt Gesetze verabschieden könnten, und dies noch dazu auf unbestimmte Zeit.

Dagegen einzuwenden wäre, dass selbstverständlich auch ein Gemeinsamer Ausschuss durch Krankenstand dezimiert werden kann. Dafür wäre aber insoweit vorgesorgt, als dass für jedes Mitglied eine Vertretung im Vorhinein bestimmt wäre. Diese „Notfallgesetzgebung“ orientiert sich wesentlich stärker an den Mehrheitsverhältnissen des Bundestags und damit an dem Demokratieprinzip

und stellt sich als die passendere Lösung dar im Vergleich zu dem Konzept „Es beschließt, wer übrigbleibt“. Letztendlich ist aber der Fall, dass sich die Lage so zugespitzt hat, dass auch der Gemeinsame Ausschuss nicht mehr zusammentreten kann, im Grundgesetz nicht geregelt. [Zum Teil](#) wird vorgeschlagen, für diesen Extremfall sei eine gesetzgeberische Notkompetenz der Bundesregierung anzuerkennen. Allerdings wollte man bei den Gesetzesberatungen exekutive Rechtssetzungsbefugnisse gerade verhindern, und für eine solche Notkompetenz findet sich auch im Grundgesetz keinerlei Anhaltspunkt. Deshalb ist die vorzugswürdigere Ansicht, dass, wenn selbst der Gemeinsame Ausschuss handlungsunfähig ist, für diese Zeit nun einmal keine Gesetze erlassen werden können. Zugegebenermaßen ist auch dies keine schöne Aussicht, aber vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Vorgaben die naheliegendere Variante.

Fazit

Festzuhalten bleibt, dass es derzeit keine grundgesetzliche Regelung gibt, die den Umgang mit einer Verhinderung des Bundestags regelt, die in einem anderen Zusammenhang als dem Verteidigungsfall auftritt.

In unseren stark vernetzten Gesellschaften mit globalen Lieferketten ist die Verbreitung eines noch wesentlich aggressiveren Erregers in der Zukunft nicht ausgeschlossen. Der Grad an Vernetzung der Welt hat im Vergleich zu der Zeit, als das Grundgesetz verabschiedet wurde (und sogar im Vergleich zu der Zeit, als die Notfallgesetzgebung in den 1960er Jahren aufgenommen wurde), wesentlich zugenommen und leistet so diesen Entwicklungen Vorschub.

Der Bundestag hat bereits die Diskussion darüber [aufgegriffen](#), eine Änderung des Grundgesetzes zu prüfen. Dies hätte die oben genannten Vorteile eines geregelten Ablaufs im Notfall, auch wenn einer Weiterentwicklung technischer Lösungen zur Aufrechterhaltung des Regelbetriebs der Vorzug zu geben wäre.

Zitiervorschlag: Alma Libal, Desperate times, desperate measures? Zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Bundestags in Zeiten von COVID-19, JuWissBlog Nr. 26/2020 v. 18.3.2020, <https://www.juwiss.de/26-2020/>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

